

Jurnal Studi Agama dan Masyarakat

Antinomi Hukum Sistem Kelembagaan Pengelolaan Zakat di Indonesia
Ahmad Dakhoir

Wilayah Perbatasan Kalimantan dalam Perspektif Hukum Agraria
Ali Murtadho Emzaed

Struktur Kognitif Mahasiswa dalam Performansi Wacana Argumentasi
(Studi Deskriptif- Analitik terhadap Karangan Mahasiswa Program
Studi al-Ahwal al-Syakhshiyah STAIN Palangka Raya)
Siti Muawwanah

Penerapan strategi *Directed Reading Activity* (dra) pada Pembelajaran
Materi *Introduction to Linguistics* (ITL) Mahasiswa Program
Studi tadris Bahasa Inggris STAIN Palangka Raya
Apni Ranti

Implementasi Model Manajemen Kultural pada Pendidikan Pesantren
dalam Upaya Meningkatkan Kecakapan Sosial Santri
(Studi pada Pondok Pesantren Babussalam Kabupaten Kapuas)
Ali Iskandar Zulkarnain

Kritik Perennialisme terhadap Klaim Kebenaran Modernisme
Syairil Fadli

English Borrowings in Indonesian Newspapers
Iwan Fauzi

Pusat Penelitian dan Pengabdian Pada Masyarakat (P3M)
Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN)
Palangka Raya Kalimantan Tengah

JURNAL

Studi Agama dan Masyarakat

Volume 11, Desember 2014

Jurnal Studi Agama dan Masyarakat

Terbitkan oleh Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (P3M)
Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Palangka Raya
Terbit sejak Juni 2004

Penanggung Jawab

Ketua STAIN Palangka Raya (Ibnu Elmi AS. Pelu)

Editor-in-chief

Syairil Fadli

Secretary

Akhmad Supriadi

Editorial Board

Muhammad Jakfar (UIN Malang)
Barsihannor (UIN Alauddin Makassar)
Rahmadi Nirwanto (STAIN Palangka Raya)
Tutut SholehaH (STAIN Palangka Raya)
Jirhanuddin (STAIN Palangka Raya)
Sabian Utsman (STAIN Palangka Raya)
Abdul Helim (STAIN Palangka Raya)

Distributor

Puspita

Alamat Redaksi:

Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (P3M)
Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Palangka Raya
Jl. G. Obos Kompleks Islamic Centre Palangka Raya
Kalimantan Tengah 73112
Telp/Fax (0536) 3222105, e-mail: p3mpalangkaraya@gmail.com

Jurnal Studi Agama dan Masyarakat

Daftar Isi

| | |
|--|-----|
| Antinomi Hukum Sistem Kelembagaan Pengelolaan Zakat di Indonesia <i>Ahmad Dakhoir</i> | 1 |
| Wilayah Perbatasan Kalimantan dalam Perspektif Hukum Agraria <i>Ali Murtadho Emzaed</i> | 23 |
| Struktur Kognitif Mahasiswa dalam Performansi Wacana Argumentasi (Studi Deskriptif- Analitik terhadap Karangan Mahasiswa Program Studi al-Ahwal al-Syakhshiyah STAIN Palangka Raya) <i>Siti Muawwanah</i> | 47 |
| Penerapan strategi <i>Directed Reading Activity</i> (dra) pada Pembelajaran Materi <i>Introduction to Linguistics</i> (ITL) Mahasiswa Program Studi Tadris Bahasa Inggris STAIN Palangka Raya <i>Apni Ranti</i> | 75 |
| Implementasi Model Manajemen Kultural pada Pendidikan Pesantren dalam Upaya Meningkatkan Kecakapan Sosial Santri (Studi pada Pondok Pesantren Babussalam Kabupaten Kapuas) <i>Ali Iskandar Zulkarnain</i> | 107 |
| Kritik Perennialisme terhadap Klaim Kebenaran Modernisme <i>Syairil Fadli</i> | 137 |
| English Borrowings in Indonesian Newspapers <i>Iwan Fauzi</i> | 163 |

ANTINOMI HUKUM SISTEM KELEMBAGAAN PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA

Ahmad Dakhoir¹

Abstrak

Kelembagaan pengelolaan zakat di Indonesia memiliki beberapa model, yaitu pengelolaan zakat yang di kelola lembaga swadaya masyarakat (LAZ), pengelolaan zakat yang dikelola melalui perbankan dan pengelolaan zakat di kelola oleh pemerintah (BAZNAS). Model-model kelembagaan pengelolaan zakat tersebut belum mencerminkan sistem kelembagaan pengelolaan zakat dengan sistem manajemen yang modern, terawasai dan akuntabel. Hal ini dapat dibuktikan bagaimana epistemologi model-model kelembagaan pengelolaan zakat tersebut belum terintegrasi satu dengan model yang lainnya. Sistem kelembagaan pengelolaan zakat di Indonesia sudah saatnya untuk berbenah. Pembenahan secara mendasar dimulai pada ranah paradigmatis yaitu dengan mengubah kelembagaan pengelolaan zakat dari sistem kelembagaan pengelolaan zakat yang konservatif kepada kelembagaan pengelolaan zakat yang efektif, akuntabel, inovatif dan modern. Sistem kelembagaan pengelolaan zakat yang efektif, akuntabel, inovatif dan modern yang di maksud adalah kelembagaan pengelolaan zakat yang terintegrasi. Terintegrasi kelembagaannya dan terintegrasi tiga sistem fungsional yaitu fungsi pengumpulan, fungsi pendayagunaan, dan fungsi pengawasan. Sistem konservatif yang menjadi problem paradigmatis yaitu tentang substansi dan implementasi zakat yang terfokus pada 4 unsur zakat, yaitu konsep dan makna kelompok atau orang yang memberi zakat (muzakki), kelompok atau orang yang menerima zakat (mustahiq), inovasi model kelompok atau orang yang mengelola zakat (amil) dan inovasi bentuk harta-benda zakat.

Kata Kunci: Antinomi Hukum, Kelembagaan Pengelolaan Zakat

¹ Dosen Jurusan Syariah STAIN Palangka Raya, Provinsi Kalimantan Tengah, Indonesia.

A. Pendahuluan

Secara ontologis, tujuan utama hakikat penunaian zakat yaitu menghapus kefakiran dan kemiskinan, serta mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Pentingnya fungsi zakat dalam sistem perekonomian Islam bermula dari makna zakat yang secara etimologis berarti *barakah* yang berarti keberkahan, *nama'* yang artinya kesuburan, *thaharah* yang berarti kesucian, dan *tazkiyah* yang berarti mensucikan.¹

Zakat merupakan pranata keagamaan yang berguna mewujudkan keadilan sosial bagi sebuah negara termasuk Indonesia dengan memperhatikan fakir miskin, dan kesejahteraan sosial.² Hal ini selaras dengan pandangan Saichul Hadi Permana, bahwa tujuan zakat yaitu sebagai sumber dana untuk mewujudkan suatu negara adil dan makmur yang merata dan berkesinambungan antara kebutuhan material dan spiritual.³

Indonesia merupakan negara dengan penduduk muslim terbesar di dunia. Jika melihat dari jumlah penduduk muslim yang mampu di Indonesia maka potensi zakat masyarakat muslim mencapai 217 triliun setiap tahun. Besarnya angka potensi zakat di Indonesia tentu saja sangat bermanfaat bagi *mustahiq* zakat terutama kaum fakir dan miskin.

Islam sebagai *rahmat li al-'alamin* memandang kefakiran dan kemiskinan sebagai bahaya yang sangat luar biasa. Kefakiran dan kemiskinan dapat mengancam kehidupan umat manusia, yang ditandai dengan ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan dasar berupa sandang, pangan dan papan. Pada tahap tertentu, kefakiran dan kemiskinan bahkan dapat merusak aqidah seseorang yaitu dapat mendekatkan pada kekafiran. Oleh sebab itu, islam mengatur sirkulasi pendapatan harta sebagai amanah, bukan milik dari individu manusia. Ketika harta yang dihasilkan dari sebuah usaha merupakan amanah maka dengan perwujudan sikap amanah tersebut yaitu dengan cara memberikan sebagian

¹ Wahbah Al-Zuhaili, *Zakat Kajian Berbagai Mazhab*, (Terj. Agus Efendi dan Baharuddin Fananny), (Bandung: PT Remaja Rosda Karya, 2000), hlm. 3.

² Ibid., hlm. 197.

³ Saichul Hadi Permana, *Pendayagunaan Zakat dalam Pembangunan Nasional*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1997), hlm. 77-78.

pendapatan kepada yang berhak menerima dengan ukuran (*nishab*) yang telah ditentukan oleh syariat.

Oleh karena itu, untuk menjaring dana zakat yang sangat bermanfaat tersebut, pemerintah beserta masyarakat membangun sistem organisasi pengelolaan zakat. Berbagai upaya untuk menjaring harta benda zakat dilakukan semata-mata bertujuan agar harta benda zakat yang merupakan amanah umat islam yang mampu dapat disalurkan secara tepat sasaran serta membawa manfaat yang besar bagi *mustahiq*. Pentingnya organisasi pengelola zakat selanjutnya berfungsi menata kembali sistem pengelolaan zakat agar lebih terorganisir dan terintegrasi. Pandangan ini tentu saja selaras dengan *motto* yang disampaikan oleh Ali ibnu Abi Thalib bahwa: *الْحَقُّ بِلَا نِظَامٍ يَغْلِبُهُ الْبَاطِلُ بِالنِّظَامِ* yang artinya: "kebenaran yang tidak terorganisir dengan baik, akan dikalahkan oleh kebathilan yang terorganisir dengan baik."

Berdasarkan *motto* tersebut, saat ini pentingnya fungsi zakat baik secara material maupun spiritual telah menjadi perhatian pemerintah, sehingga pada masa pemerintahan Presiden BJ Habibie, Indonesia memiliki Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat. Masyarakat Indonesia terutama masyarakat muslim patut bersyukur dengan lahirnya Undang-undang tentang pengelolaan zakat, sebab Undang-undang tersebut telah mengakomodasi peran dan kedudukan pemerintah dalam menata sistem kelembagaan dan organisasi zakat. Hal ini terlihat dengan diaturnya tentang kelembagaan pengelola zakat yang disebut dengan Badan Amil Zakat dan pengelola zakat yang dikelola oleh masyarakat yang disebut Lembaga Amil Zakat.⁴ Selain melalui BAZ dan LAZ, pemerintah juga memberi peluang sistem pengelolaan zakat melalui kelembagaan perbankan.⁵ Hal ini tertuang dalam Pasal 12 ayat (2) Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

Lahirnya Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, telah memicu semangat pemerintah dan terutama masyarakat dalam

⁴ Pasal 6 dan Pasal 7 Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

⁵ Pasal 12 ayat (2) Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat tidak menyebutkan kerjasama dengan perbankan berbasis syariah, padahal pada waktu (tahun 1999) sudah berkembang pesat Bank Muamalat Indonesia yang berdiri sejak tahun 1992.

mengumpulkan zakat. Akan tetapi dengan dilegalkannya dua lembaga pengelola zakat baik yang dibentuk oleh pemerintah (BAZ) maupun yang dibentuk oleh masyarakat (LAZ) ternyata hal tersebut menyebabkan pengelolaan menjadi tumpang tindih.

Secara epistemologis, pengelolaan zakat melalui lembaga pemerintah dan masyarakat masih dirasa belum efektif. Pengelolaan zakat melalui pemerintah dan masyarakat masih memicu tumpang tindih dalam pengelolaan zakat, persoalan akuntabilitas, kepercayaan serta belum juga dirasa optimal dalam men-jaring dana zakat yang begitu besar. Atas dasar tersebut, pengelolaan zakat setelah dibentuknya Undang-undang pengelolaan zakat masih belum mampu mewujudkan tujuan disyariatkannya zakat yakni sebagai instrumen ekonomi syariah terutama dalam mengentaskan masyarakat fakir dan miskin di Indone-sia. Pembelaan terhadap fakir dan miskin melalui pendayagunaan zakat harus bertolak dari sebuah prinsip dan konstruksi hukum yang jelas membela kepen-tingan-kepentingan *mustahiq*. Perumusan prinsip dan konstruksi hukum yang jelas dalam membangun perangkat hukum ekonomi melalui organisasi pengelola zakat merupakan sebuah keniscayaan. Hal ini sesuai dengan kaidah *ushul fiqh* yang berbunyi: *مَا لَا يَتِمُّ الْوَجِبُ إِلَّا بِهِ فَهُوَ وَاجِبٌ* yang artinya: "suatu kewajiban yang tidak dapat dilaksanakan dengan sempurna kecuali dengan sarana (*wasilah*), maka sarana (*wasilah*) itu hukumnya wajib pula untuk dilaksanakan."⁶ Sarana (*wasilah*) merupakan cara atau jalan yang menuju kepada pencapaian tujuan hukum. *Wasilah* menurut al-Qurafy sebagaimana dikutip oleh H. A. Djazuli adalah:

*Cara atau alat yang menyampaikan kepada tujuan yang paling utama adalah alat yang paling utama, dan yang menyampaikan kepada tujuan yang paling buruk adalah alat yang paling buruk, dan yang menyampaikan kepada tujuan yang tengah-tengah adalah alat yang tengah-tengah juga.*⁷

Berdasarkan kaidah tersebut, pentingnya zakat yang begitu besar sebagai salah satu kewajiban umat islam tidak dapat dilaksanakan melalui pengelolaan

⁶ H. A. Djazuli, *Ushul Fiqh: Metodologi Hukum Islam, Edisi I, Cet. I*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2000), hlm. 217.

⁷ Ibid., hlm. 218.

Antinomi Hukum Sistem Kelembagaan Pengelolaan Zakat di Indonesia

Ahmad Dakhoir

seadanya. Zakat menuntut pengelolaan yang teroganisir, akuntabel, modern, rapi dan terpercaya. Oleh sebab itu, pengelolaan zakat harus ditempatkan sebagai amanah mulya yang menuntut adanya sarana atau infra struktur atau institusi yang terpercaya. Perwujudan institusi atau lembaga pengelolaan zakat tentu sama wajibnya sebagaimana kewajiban zakat itu sendiri.

Pentingnya sebuah lembaga zakat, pada tahun 2001 Presiden RI mengeluarkan Keputusan Presiden RI tentang Badan Amil Zakat Nasional. Keppres ini bertujuan untuk mewujudkan sistem pengelolaan zakat yang lebih efektif melalui satu operator yaitu BAZNAS. Ketentuan tentang BAZ sebagaimana tertuang dalam Pasal 6 Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat diperkokoh dengan Keputusan Presiden Tahun 2001 tentang Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS). Pentingnya peran BAZNAS sebagai operator juga diperkuat lagi dengan lahirnya Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 373 tahun 2003 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

Meskipun pengelolaan zakat mulai sedikit demi sedikit di arahkan pada satu operator yaitu BAZNAS, substansi peraturan kelembagaan pengelola zakat dalam Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, Keppres RI Nomor Tahun 2001 tentang BAZNAS dan KMA RI Nomor 373 tahun 2003 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat secara materiil masih banyak terdapat persoalan normatif berupa substansi pertentangan peran dan tugas antarlembaga pengelola zakat.

Persoalan selanjutnya adalah efektivitas pelayanan pengelolaan zakat terutama dalam menjaring dana zakat harta kembali mencuat ketika dorongan legeslasi sistem ekonomi syariah dalam bentuk lembaga keuangan syariah semakin berkembang pesat sejak tahun 2005. Pada akhirnya tahun 2008, dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, sistem pengelolaan zakat dapat dikelola melalui kelembagaan perbankan syariah melalui fungsi sosialnya yaitu sebagai lembaga *bait al-mal* yang dapat menerima dana zakat dan dana sosial umat lainnya serta menyalurkannya kepada organisasi pengelola zakat.

Semangat untuk mengelola zakat masih terus bergulir. Seiring waktu terus berjalan, pada tahun 2011 pemerintah mengamandemen Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dengan Undang-undang Nomor 23

tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Melalui Undang-undang tersebut, persoalan dualisme kelembagaan pengelola zakat terjawab sudah. Berdasarkan Pasal 1 ayat (7) Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat bahwa BAZNAS adalah lembaga yang bertugas melakukan pengelolaan zakat secara nasional sedangkan LAZ hanya bertugas membantu (BAZNAS) dalam pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat. Namun, meskipun masalah kelembagaan sudah selesai dengan menepatkan tugas pengelolaan zakat nasional di pundak BAZNAS, bukan berarti masalah kelembagaan pengelolaan zakat usai, sebab hingga saat ini masih banyak lembaga amil zakat yang melaksanakan pengelolaan zakat dan secara realitas BAZNAS hanya sanggup menggali dana zakat hanya Rp. 2,1 triliun.

Hingga tahun 2014, Indonesia memiliki banyak kelembagaan pengelola zakat. Menurut Forum Organisasi Zakat (FOZ) sebagaimana dikutip oleh Noor Aflah bahwa organisasi pengelola zakat terdiri dari 1 Badan Amil Zakat secara nasional yaitu BAZNAS, 22 Lembaga Amil Zakat, 34 Badan Amil Zakat Daerah (BAZDA), 93 Badan Amil Zakat Daerah yang berada di Kota Madya, 398 Lembaga Amil Zakat ditingkat Kabupaten, 52 Lembaga Amil Zakat ditingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota.⁸

Eksistensi beragamnya kelembagaan pengelola zakat, setelah berlakunya Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat sebenarnya menganut asas terintegrasi. Asas terintegrasi mengawal pengelolaan zakat secara terpusat melalui hierarki BAZNAS sebagai pengelola zakat dalam skala nasional, BAZDA sebagai pengelola zakat dalam lingkup wilayah provinsi, kota, kabupaten hingga kecamatan. Asas terintegrasi juga mengawal pengelolaan zakat yang dikelola oleh masyarakat berdasarkan hierarki letak dan kewilayahan, yang kemudian diserahkan secara hierarki pula kepada BAZNAS hingga BAZ kecamatan. Berdasarkan asas terintegrasi ini pula, dana dan harta zakat dikelola, dikumpulkan, didistribusikan dan didayagunakan oleh satu operator yaitu BAZNAS. BAZNAS merupakan satu-satunya pilot lembaga pengelola zakat yang berwenang mengelola seluruh zakat baik input, proses hingga output dana

⁸ Noor Aflah, *Arsitektur Zakat Indonesia*, (Jakarta: Uiniversitas Indonesia-Press, 2009), hlm iii.

dan harta zakat. Namun, berdasarkan seluruh landasan baik filsafati, teoretis, yuridis dan sosiologis yang telah menjiwai sistem pengelolaan zakat di Indonesia, hingga tahun 2014 sistem pengelolaan zakat masih belum menunjukkan efektivitas dan efisiensi zakat. Gagasan penguatan substansi normatif melalui landasan filsafati, teoritis, yuridis dan sosiologis terhadap sistem kelembagaan pengelolaan zakat berujung belum efektifnya sistem pengelolaan zakat. Alhasil, zakat yang diprediksi dapat mewujudkan dan meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat dan meningkatkan nilai-nilai aksiologi zakat melalui manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan instrumen jitu dalam menanggulangi kemiskinan belum terpenuhi. Epistemologi pengelolaan zakat melalui satu komando yaitu BAZNAS juga belum sepenuhnya efektif dalam menjaring dana dan harta zakat.⁹

B. Antinomi hukum sistem pengelolaan zakat konservatif versus sistem pengelolaan zakat inovatif kekinian

Patut diakui bahwa belum efektifnya sistem pelaksanaan pengelolaan zakat di Indonesia disebabkan adanya berbagai hambatan. Hambatan tersebut muncul di ranah kesejarahan, teori dan aksi. Secara teoritis hambatan pengelolaan zakat di Indonesia disebabkan masih belum berubahnya paradigma dan kerangka konseptual tentang pemahaman fikih zakat. Adapun secara aksi, hambatan pengelolaan zakat disebabkan oleh persoalan Sumber Daya Insani, persoalan kepercayaan masyarakat terhadap pengelola zakat, kurangnya kesadaran berzakat, minimnya sosialisasi peraturan perundang-undangan tentang regulasi pengelolaan zakat, belum optimalnya kinerja lembaga pengelola zakat dan pengelolaan zakat yang masih tradisional.¹⁰

Secara teoretikal persoalan paradigmatis dan konsep fikih zakat sangatlah kompleks. Menurut penulis problem paradigmatis tentang substansi dan imple-

⁹ Sebagaimana Pasal 3 Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

¹⁰ Direktorat Zakat Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, *Pedoman Zakat*, (Jakarta: Departemen Agama, 2009), hlm. 21.

mentasi zakat terfokus pada 4 unsur zakat, yaitu konsep kelompok atau orang yang memberi zakat (*muzakki*), kelompok atau orang yang menerima zakat (*mustahiq*), kelompok atau orang yang mengelola zakat (*amil*) dan harta-benda zakat.

Persoalan konsep kelompok atau orang yang memberi zakat (*muzakki*) dalam perspektif konservatisme memahami *muzakki* adalah subyek hukum sebagai orang perorang. Konsep *muzakki* belum menyentuh pada konsep korporasi dan badan hukum lainnya yang saat ini semakin berkembang pesat. Perubahan paradigma terminologi *muzakki* yang semakin luas menemukan sebuah konsep baru bahwa *muzakki* dapat diterapkan pada korporasi atau badan-badan hukum yang senantiasa produktif dalam menghasilkan profit. Problem selanjutnya adalah jenis pekerjaan dan produktivitas *muzakki*. Perkembangan mendasar didunia pekerjaan melahirkan pekerja-pekerja yang profesional di berbagai bidang. Kerangka dasar pemikiran tersebut melahirkan perubahan paradigma *muzakki* dari sekedar orang yang mampu menunaikan zakat kepada kualifikasi pada profesi. Hal ini dilatari oleh perkembangan tafsir tentang jenis-jenis pekerjaan dalam teks-teks agama yang memang secara bisnis jauh lebih banyak menghasilkan harta yang pada akhirnya harta tersebut memenuhi syarat untuk di keluarkan zakatnya. Perubahan paradigma ini melahirkan yang disebut dengan konsep zakat profesi.

Problem selanjutnya adalah berkaitan dengan terminologi harta zakat. Pengelolaan harta zakat baik *zakat fitrah* maupun *zakat mal* menarik perhatian peneliti. Harta zakat yang dapat dikonversi menjadi uang dalam pendayagunaan zakat membutuhkan pengelolaan yang teradministrasi secara akuntabel. Hal ini menuntut amil zakat yang profesional dibidang akuntansi dan administrasi pencatatan zakat.

Problem mendasar yang terkait dalam tulisan ini adalah persoalan amil zakat. Amil zakat adalah *crusial point* dalam operasionalisasi zakat. Amil zakat adalah orang atau panitia atau organisasi yang mengelola zakat.¹¹ Sebagai pengelola, amil zakat harus memenuhi persyaratan. Amil zakat dalam perspektif fikih adalah beragama islam, jujur, amanah, adil, dan kompeten di bidang zakat.

¹¹ Ibid., hlm 32.

Jika merujuk pada asas pengelolaan zakat dan persyaratan menjadi anggota pengelola zakat dalam hal ini menjadi anggota BAZNAS, Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menyatakan:

Pasal 2

Pengelolaan zakat berasaskan:

- a. syariat Islam;
- b. amanah;
- c. kemanfaatan;
- d. keadilan;
- e. kepastian hukum;
- f. terintegrasi; dan
- g. akuntabilitas.

Pasal 11

Persyaratan untuk dapat diangkat sebagai anggota BAZNAS sebagaimana dimaksud Pasal 10 paling sedikit harus:

- a. warga negara Indonesia;
- b. beragama islam;
- c. bertaqwa kepada Allah SWT;
- d. berakhlak mulia;
- e. berusia minimal 40 tahun;
- f. sehat jasmani dan rohani;
- g. tidak menjadi anggota partai politik;
- h. memiliki kompetensi dibidang pengelolaan zakat; dan
- i. tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana paling singkat 5 tahun.

Berdasarkan asas-asas pengelolaan zakat dan persyaratan sebagai amil zakat, maka menjadi amil zakat bukanlah sesuatu yang mudah. Amil zakat sebagai salah satu sistem dalam pengelolaan zakat dituntut berkemampuan melaksanakan operasionalisasi zakat sesuai dengan syariah, berlaku amanah atas harta benda zakat yang diterima dan dalam mendistribusikan, mampu menempatkan sasaran zakat sehingga harta benda zakat dapat bermanfaat, berlaku adil dalam mendistribusikan harta benda zakat, piawai dalam berkoordinasi

secara terintegrasi, dan yang paling penting adalah amal zakat dituntut akuntabel dalam melaksanakan setiap administrasi harta zakat.

Persoalan amal zakat yang tidak boleh diremehkan adalah pengelolaan zakat melalui hierarki amal zakat berasaskan terintegrasi. Asas terintegrasi sebenarnya merupakan sistem pengelolaan zakat terpadu yang dijadikan prinsip dalam pengelolaan zakat. Asas ini menjadi ketentuan normatif masalah pengelolaan zakat yang masih belum efektif, sebab banyaknya lembaga amal zakat baik nasional maupun yang dikelola oleh masyarakat menyebabkan sulitnya pengelolaan zakat. Oleh karena itu, untuk mewujudkan lembaga amal zakat yang terintegrasi, akuntabel, lebih rapi dan lebih modern diperlukan perubahan paradigma terintegrasi dalam konsep amal zakat.

Paradigma terintegrasi dalam konsep amal zakat bukan seperti asas terintegrasi sebagaimana asas pengelolaan zakat dalam Pasal 2 huruf f Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Paradigma terintegrasi amal zakat merupakan paradigma terintegrasi amal zakat yang bersinergi dengan sistem data base *muzakki* (wajib zakat) dan *mustahiq* (fakir miskin) dalam statistik kependudukan, dengan sistem pengawasan keuangan oleh otoritas jasa keuangan (OJK), BPK, PPATK, dan terhubung dengan sistem zakat sebagai pengurang pajak bukan sebagai pengurang penghasilan kena pajak.

Paradigma terintegrasi dalam kelembagaan pengelolaan zakat menurut peneliti selaras dengan tujuan hukum pengelolaan zakat yaitu mewujudkan keadilan ekonomi zakat. Teknik perwujudan tujuan hukum berupa keadilan dapat terukur melalui 5 (lima) kepastian hukum dalam kelembagaan pengelolaan zakat terintegrasi yaitu kepastian aturan, kepastian kelembagaan, kepastian mekanisme, kepastian waktu dan kepastian prediksi. Melalui 5 (lima) kepastian tersebut, kelembagaan pengelola zakat dapat terawasi, dan terukur dalam pengelolaan zakat.

Berpedoman pada 5 (lima) prinsip kepastian tersebut, maka Pengelolaan Zakat yang dilakukan Secara tradisional dalam gagasan cita hukum dan tatanan yuridis belum mampu mendayagunakan harta zakat secara efektif. Pelaksanaan zakat dilakukan secara tradisional yaitu dengan memberikan zakat kepada lembaga amal zakat dan para pemimpin agama setempat seperti yayasan, kyai, ustadz, dan lain-lain akan menimbulkan kerawanan sosial. Zakat yang terkumpul di khawatirkan tidak teradministrasi dengan baik dan pendayagunaannya hanya

untuk kepentingan pribadi, bukan untuk *mustahiq* lainnya yang membutuhkan. Oleh karena itu, pelaksanaan zakat yang masih konservatif belum dapat mengoptimalkan pendayagunaan zakat sebagaimana makna *genuine* zakat yaitu membebaskan masyarakat dari kemiskinan, menumbuhkembangkan dan mengayakan secara material yang diharapkan dapat merubah posisi *mustahiq* menjadi *muzakki*.¹²

C. Sistem hukum pengelolaan zakat melalui perbankan syariah

Kelembagaan pengelolaan zakat melalui amil zakat yang terintegrasi menarik untuk dikaji dari perspektif teori tujuan hukum. Adapun tujuan hukum dapat dimaknai dari beberapa teori sebagai berikut: pertama adalah teori etis, kedua adalah teori manfaat, ketiga adalah teori kombinasi atau teori campuran yang menghendaki isi hukum harus ditentukan menurut dua asas yaitu asas keadilan dan faedah.

Berkaitan dengan keadilan, Sunario Waluyo menegaskan bahwa idaman masyarakat adil-makmur dalam kehidupan bangsa Indonesia merupakan masalah pokok sepanjang sejarah. Adil makmur adalah merupakan dua pasangan yang tidak dapat dipisahkan, yang merupakan falsafah hidup dan merupakan tujuan hidup. Adil merupakan tekanan utama yang setara disebutkan di depan kata makmur, sedangkan makmur merupakan suatu penegasan dan prioritas yang harus kita dahulukan.¹³ Bagir Manan menegaskan bahwa untuk mewujudkan keadilan hanya akan dapat dicapai dengan cara-cara yang adil. Cara-cara tersebut dijadikan sebagai parameter yang meliputi unsur-unsur kepastian aturan, kepastian kelembagaan, kepastian mekanisme, kepastian waktu dan prediktif.¹⁴

¹² Direktorat Zakat Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, *Pedoman Zakat*, (Jakarta: Departemen Agama, 2009), hlm. 21.

¹³ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumnus, 1991), cet 1., hlm. 2.

¹⁴ Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa: Suatu Pencarian*, (Yogyakarta: FH-UII, 2005), cet ke 1, hlm. 12.

Kepastian memang tidak setara dan identik dengan keadilan, bahkan mungkin saja kepastian bertolak belakang dengan keadilan. Tetapi tanpa kepastian, pasti tidak akan ada keadilan. Keadilan dalam ketidakpastian akan menjadi sangat subjektif karena sepenuhnya tergantung pada yang menentukan atau mengendalikan kepastian. Keadilan semacam ini mempunyai potensi melahirkan ketidakadilan.

Kepastian aturan merupakan dasar keabsahan hukum modern dihubungkan dengan adanya kekosongan hukum kelembagaan pengelolaan zakat melalui fungsi sosial perbankan syariah yang ditemukan dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dan dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Kekosongan norma kelembagaan pengelolaan zakat menyebabkan keadilan tidak diperoleh dalam kepastian hukum, sebab secara rasionalitas kepastian merupakan karakter utama dalam hukum modern berparadigma positivisme.¹⁵ Pengaruh rasionalitas ditandai dengan adanya sifat peraturan hukum yang prosedural, sehingga dalam konsep hukum modern aspek prosedural menjadi dasar legalitas yang penting untuk menegakkan keadilan. Bahkan tidak jarang dalam membicarakan keadilan procedural menjadi lebih penting dari pada membicarakan keadilan substantif atau *substantive justice* itu sendiri.¹⁶ Keadilan dan kepastian aturan kelembagaan pengelolaan zakat melalui berbagai amil zakat secara rasional merupakan wujud nyata akan adanya ketidakpastian aturan. Secara normatif, hal ini menyebabkan tumpang tindihnya peran dan tugas antarlembaga amil zakat. Kedudukan perbankan syariah sebagai lembaga bait al-mal dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 21 tentang Perbankan Zakat juga merupakan wujud ketidakpastian aturan, sebab peran perbankan dengan hadirnya Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat telah kabur bahkan terhapus sama sekali.

¹⁵ Ibnu Elmi AS. Pelu, "Titik Taut Kewenangan Peradilan Agama dan Peradilan Umum dalam Perundang-undangan di Indonesia," *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum 2010, hlm. 89.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 89.

Antinomi Hukum Sistem Kelembagaan Pengelolaan Zakat di Indonesia

Ahmad Dakhoir

Oleh sebab itu, untuk mewujudkan keadilan melalui kepastian aturan perlu pembentukan hukum dalam menjadikan perbankan syariah sebagai lembaga pengelola zakat yang jauh lebih akuntabel dan terintegrasi dengan sistem pengelolaan harta zakat yang saat ini dapat dikonversi menjadi uang.

Selanjutnya salah satu cara sebagai parameter keadilan adalah mewujudkan kepastian kelembagaan yang menjalankan hukum demi keadilan. Analisis pengelolaan zakat melalui kepastian kelembagaan menjadi sangat relevan, karena objek yang menjadi kewenangan pengelolaan zakat adalah harta zakat yang *nota bene* berupa uang atau harta yang memerlukan perlakuan dan pertanggungjawaban administrasi secara khusus.

BAZNAS sebagai amil zakat, secara kelembagaan merupakan organisasi nasional yang mengelola zakat secara nasional. Ketika BAZNAS melakukan pengelolaan zakat yang *nota bene* merupakan uang tentu saja menimbulkan ketidakpastian kelembagaan. Oleh sebab itu, BAZNAS menyimpan dana zakat bekerjasama melalui sistem perbankan, terkecuali dalam pengelolaan harta zakat yang dapat didistribusikan secara langsung kepada *mustahiq* zakat. Demikian halnya dengan lembaga amil zakat lainnya, yang memanfaatkan jasa perbankan sebagai tempat penyimpanan harta zakat. Berdasarkan analisis tersebut, maka kelembagaan pengelolaan zakat dalam perspektif kepastian kelembagaan menyebabkan ketidaktepatan peran dan tugas BAZNAS dan LAZ-LAZ lainnya dalam mengelola keuangan zakat. Berdasarkan hal tersebut maka dapat disimpulkan bahwa kelembagaan pengelolaan zakat yang ada hingga saat ini belum mengalami sentuhan dari agenda pembaharuan yang mendasar sebagaimana prinsip-prinsip pemerintahan yang baik dalam menata kelembagaan zakat di Indonesia.

Selanjutnya, Bagir Manan menegaskan bahwa keadilan dapat dicapai salah satunya melalui unsur yaitu kepastian mekanisme. Tata cara (mekanisme) melaksanakan pengelolaan zakat merupakan salah satu subsistem penting, kalau tidak dapat dikatakan yang terpenting dalam keseluruhan sistem pengelolaan zakat. Sehubungan dengan belum terintegrasinya pengaturan pengelolaan zakat melalui perbankan syariah sebagaimana Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, jika dikaitkan dengan kepastian mekanisme yang dilandasi oleh prinsip terintegrasi dan akuntabilitas dalam Undang-

undang pengelolaan zakat dan prinsip syariah dalam fungsi sosial perbankan syariah dalam Undang-undang perbankan syariah, maka mekanisme pengelolaan zakat melalui Perbankan Syariah tidak mencerminkan nilai kepastian hukum yang berkeadilan bagi terwujudnya tujuan dan hakikat zakat.

Adapun dalam upaya mewujudkan keadilan, unsur yang perlu dipertimbangkan dalam mewujudkan keadilan yaitu unsur kepastian waktu dan prediksi. Hal ini terkait erat dengan manajemen kelembagaan pengelolaan zakat, sebab manajemen dimanapun diperlukan sebagai sistem pengelolaan untuk mencapai tujuan organisasi dengan cara-cara yang efisien, efektif, dan produktif.

Kepastian waktu dan prediksi sebagai salah satu unsur mewujudkan keadilan, jika dihubungkan dengan belum terintegrasinya pengaturan pengelolaan zakat melalui perbankan syariah dan kekosongan norma fungsi sosial perbankan syariah dalam mengelola dana zakat sebagaimana Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah serta kekosongan norma kerjasama BAZNAS dengan perbankan syariah dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, dapat disimpulkan bahwa manajemen pengelolaan zakat yang ada hingga saat ini belum mengalami sentuhan dari agenda pembaharuan yang mendasar dalam perspektif asas efisien dan efektif.

D. Konsep Kelembagaan Pengelolaan Zakat Melalui Perbankan Syariah

Konsep kelembagaan pengelolaan zakat dalam perspektif sejarah menarik untuk dikaji. Secara historis, konsep awal kelembagaan pengelolaan zakat dalam perspektif islam disebut dengan *bait al-mal*. Tentu saja konsep *bait al-mal* dalam perjalanan sejarah mengalami banyak perkembangan, baik secara istilah, fungsi dan sistem operasionalnya.

1. Konsep *bait al-mal* masa Rasulullah SAW

Pada masa Rasulullah SAW, konsep *bait al-mal* muncul pertama kali sebagai respons kaum muslimin ketika mendapatkan *ghanimah* (harta rampasan

perang) pada perang Badar. Respons kaum muslimin yang didominasi oleh para sahabat memicu perselisihan paham mengenai cara pembagian *ghanimah*.¹⁷

Atas perselisihan tersebut, muncul sebuah pemikiran tentang perlunya sebuah wadah guna menyimpan dan menyalurkan *ghanimah* yang lebih administratif. Pemikiran itu selanjutnya melahirkan sebuah konsep wadah *ghanimah* yang disebut dengan *bait al-mal*. Melalui wadah tersebut, maka *ghanimah* perang Badar menjadi hak bagi *bait al-mal*, di mana pengelolaannya dilakukan oleh *Waliy al-Amri* kaum muslimin, yang pada saat itu adalah Rasulullah SAW sendiri.¹⁸

Pada masa ini, *bait al-mal* belum memiliki tempat khusus yang memadai dan belum mempunyai petugas yang profesional. Pengelolaan harta yang nota bene berasal dari *ghanimah* masih dikelola secara sederhana.

2. Konsep *bait al-mal* masa Khalifah Abu Bakar Al-Shiddiq

Sistem operasional *bait al-mal* pada masa Abu Bakar sudah memiliki tempat yang khusus yaitu di masjid Nabawi dengan seorang petugas khusus pula yaitu Abu Ubaidah bin al-Jarrah.¹⁹ Perintisan embrio *bait al-mal* dalam arti yang lebih luas pada masa Abu Bakar dimulai pada tahun ke 2 H. Pada masa ini Abu Bakar telah menyiapkan tempat berupa lumbung-lumbung sebagai penyimpanan dana sosial umat.

Harta benda yang dapat disimpan di *bait al-mal* tidak hanya berasal dari *ghanimah*, melainkan dari zakat, infaq dan sedekah. Pada masa Abu Bakar, penggalangan terhadap zakat jauh lebih serius dari instrumen ekonomi lainnya.

¹⁷ Perselisihan paham para sahabat selanjutnya di jawab oleh Rasulullah SAW melalui firman Allah SWT dalam QS. Al-Anfal ayat 1 yang berbunyi: "Mereka bertanya kepadamu (Muhammad) tentang (pembagian) harta rampasan perang. Katakanlah, "Harta rampasan perang itu adalah milik Allah dan Rasul, oleh sebab itu bertaqwalah kepada Allah dan perbaikilah hubungan di antara sesama kalian, dan taatlah kepada Allah dan Rasul-Nya jika kalian benar-benar orang-orang yang beriman."

¹⁸ "Bait al-mal dalam Tinjauan Sejarah" dalam <http://elfarisy-frozz.blogspot.com/2012/06/baitul-mal-dan-ziswa.html>. Di akses pada tanggal 14 maret 2014.

¹⁹ Yusuf Qardawi, *Hukum Zakat: Studi Komparatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat berdasarkan Qur'an dan Hadits*, terjemah: Salman Harun, Didin Hafidhuddin, Hasanuddin, (Bogor: Pustaka Litera AntarNusa, 2007), hlm. 81.

perang) pada perang Badar. Respons kaum muslimin yang didominasi oleh para sahabat memicu perselisihan paham mengenai cara pembagian *ghanimah*.¹⁷

Atas perselisihan tersebut, muncul sebuah pemikiran tentang perlunya sebuah wadah guna menyimpan dan menyalurkan *ghanimah* yang lebih administratif. Pemikiran itu selanjutnya melahirkan sebuah konsep wadah *ghanimah* yang disebut dengan *bait al-mal*. Melalui wadah tersebut, maka *ghanimah* perang Badar menjadi hak bagi *bait al-mal*, di mana pengelolaannya dilakukan oleh *Walīy al-Amr* kaum muslimin, yang pada saat itu adalah Rasulullah SAW sendiri.¹⁸

Pada masa ini, *bait al-mal* belum memiliki tempat khusus yang memadai dan belum mempunyai petugas yang profesional. Pengelolaan harta yang nota bene berasal dari *ghanimah* masih dikelola secara sederhana.

2. Konsep *bait al-mal* masa Khalifah Abu Bakar Al-Shiddiq

Sistem operasional *bait al-mal* pada masa Abu Bakar sudah memiliki tempat yang khusus yaitu di masjid Nabawi dengan seorang petugas khusus pula yaitu Abu Ubaidah bin al-Jarrah.¹⁹ Perintisan embrio *bait al-mal* dalam arti yang lebih luas pada masa Abu Bakar dimulai pada tahun ke 2 H. Pada masa ini Abu Bakar telah menyiapkan tempat berupa lumbung-lumbung sebagai penyimpanan dana sosial umat.

Harta benda yang dapat disimpan di *bait al-mal* tidak hanya berasal dari *ghanimah*, melainkan dari zakat, infaq dan sedekah. Pada masa Abu Bakar, penggalangan terhadap zakat jauh lebih serius dari instrumen ekonomi lainnya.

¹⁷ Perselisihan paham para sahabat selanjutnya di jawab oleh Rasulullah SAW melalui firman Allah SWT dalam QS. Al-Anfal ayat 1 yang berbunyi: "Mereka bertanya kepadamu (Muhammad) tentang (pembagian) harta rampasan perang. Katakanlah, "Harta rampasan perang itu adalah milik Allah dan Rasul, oleh sebab itu bertaqwalah kepada Allah dan perbaikilah hubungan di antara sesama kalian, dan taatlah kepada Allah dan Rasul-Nya jika kalian benar-benar orang-orang yang beriman."

¹⁸ "Bait al-mal dalam Tinjauan Sejarah" dalam <http://elfarisy-frozz.blogspot.com/2012/06/baitul-mal-dan-ziswa.html>. Di akses pada tanggal 14 maret 2014.

¹⁹ Yusuf Qardawi, *Hukum Zakat: Studi Komparatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat berdasarkan Qur'an dan Hadits*, terjemah: Salman Harun, Didin Hafidhuddin, Hasanuddin, (Bogor: Pustaka Litera AntarNusa, 2007), hlm. 81.

Keseriusan Abu Bakar dalam mengelola harta benda zakat, tampak ketika Khalifah pertama pengganti Rasulullah SAW itu menggunakan otoritasnya dalam memberlakukan kewajiban zakat untuk diberikan kepada kaum fakir miskin dan penguatan sistem angkatan bersenjata umat islam. Keseriusan Abu Bakar juga terlihat ketika Abu Bakar mengagendakan perang terhadap umat islam yang membangkang dan tidak mau mengeluarkan zakat.²⁰

3. Konsep *bait al-mal* masa Khalifah Umar bin Khathab

Pada masa Umar bin Khattab, wilayah kekhalifahan semakin luas. Wilayah kekuasaan islam semakin luas dengan adanya penaklukan penaklukan negara lain seperti Kisra (Persia) dan Qaishar (Romawi). Penaklukan tersebut berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi dengan banyaknya pendapatan harta yang mengalir ke kota Madinah.

Melihat banyaknya harta benda yang diperoleh, Umar membangun sebuah rumah khusus untuk menyimpan harta baik ghanimah, zakat, infaq, sedekah, *kharaj*, *rikaz*, *khumus*, membentuk *al-diwan* (kantor), mengangkat para penulisnya, menetapkan gaji, serta membangun angkatan perang yang lebih modern.

Luasnya wilayah dan banyaknya harta benda dalam *bait al-mal*, Umar membentuk staf ahli dalam diwan-diwan *bait al-mal* dikhususkan sebagai tempat untuk menyimpan *data base*. Untuk mewujudkan sistem pengelolaan yang baik, Umar telah mengangkat Muaiqib bin Abi Fatimah Ad Dausiy sebagai penulis harta *ghanimah*, Al-Zubair bin Al-Awwam sebagai penulis harta zakat, Hudzaifah bin Al-Yaman sebagai penulis taksiran panen hasil pertanian Hijaz, Abdullah bin Ruwahah sebagai penulis taksiran panen hasil pertanian Khaibar, Al-Mughirah bin Syu'bah sebagai penulis hutang piutang dan mua'malat yang dilakukan negara, serta Abdullah bin Arqam sebagai penulis urusan masyarakat yang berkenaan dengan kepentingan kabilah-kabilah mereka dan kondisi sumber sumber air mereka.²¹

²⁰ Ibid., hlm. 81.

²¹ "Bait al-mal dalam Tinjauan Sejarah" dalam <http://elfarisy-frozz.blogspot.com/2012/06/baitul-mal-dan-ziswa.html>. Di akses pada tanggal 14 maret 2014.

4. Konsep *bait al-mal* masa Khalifah Utsman bin Affan
Kelembagaan pengelolaan zakat melalui *bait al-mal* pada masa Utsman tidak jauh berbeda dengan kondisi pada masa Umar. Namun, karena pengaruh yang besar dari keluarganya, tindakan KKN Utsman yang mengangkat sanak kerabat dan keluarganya dalam jabatan-jabatan penting tertentu pada enam tahun terakhir dari masa pemerintahannya, banyak mendapatkan protes dari umat dalam pengelolaan *bait al-mal*. Namun, secara konseptual sistem operasional *bait al-mal* jauh lebih rapi dari konsep *bait al-mal* pada masa Umar.

5. Konsep *bait al-mal* Masa Khalifah Ali bin Abi Thalib
Pada masa pemerintahan Ali bin Abi Thalib, kondisi *bait al-mal* ditempatkan kembali pada posisi yang sebelumnya. Sistem pengelolaan *bait al-mal* pada masa Ali jauh lebih akuntabel dan menjadikan harta benda dalam *bait al-mal* sebagai anggaran pendapatan negara yang sangat bermanfaat membantu kaum fakir miskin dan kemaslahatan negara. Ciri politik kelembagaan *bait al-mal* pada masa Ali yaitu terkenal dengan sikap profesionalitas, sistem akuntabilitas dalam operasionalisasi pengelolaan harta benda di dalamnya. Hal ini ditandai dengan sikap Ali yang tidak bergeming ketika harta benda dalam *bait al-mal* akan di anggar untuk kepentingan politik perang antara Ali dan Mu'awiyah.

Ketika dunia Islam berada di bawah kepemimpinan Khilafah Bani Umayyah, kondisi *bait al-mal* berubah. Al-Maududi menyebutkan:

Jika pada masa sebelumnya bait al-mal dikelola dengan penuh kehati-hatian sebagai amanat Allah SWT dan amanat rakyat, maka pada masa pemerintahan Bani Umayyah bait al-mal berada sepenuhnya di bawah kekuasaan Khalifah tanpa dapat dipertanyakan atau dikritik oleh rakyat.²²

Namun, terlepas dari berbagai penyimpangan yang terjadi, *bait al-mal* harus diakui telah tampil dalam panggung sejarah Islam sebagai lembaga negara yang banyak berjasa bagi perkembangan peradaban Islam dan penciptaan kesejahteraan bagi kaum muslimin. Keberadaannya telah menghiasi lembaran sejarah

²² Azis Dahlan, etl. Ensiklopedia Islam, (1999)

Islam dan terus berlangsung hingga runtuhnya Khilafah yang terakhir, yaitu Khilafah Utsmaniyah di Turki tahun 1924.²³

D. Pertentangan konsep pemanfaatan dana zakat dan dana profit-bisnis

Perjalanan pelaksanaan zakat di tanah air terus berkembang. Diawali dari kegiatan penghimpunan konvensional di masjid-masjid berkembang menjadi penghimpunan inovatif melalui OPZ dengan cakupan nasional. Namun, perkembangan itu tidak berarti bersih dari aral dan rintangan. Salah satu rintangan adalah munculnya perbedaan pendapat seputar masalah transaksi dan penyaluran dana zakat.

Secara teoretik, pemanfaatan harta zakat dibagi menjadi dua konsep. Pertama pemanfaatan harta secara konsumtif dan kedua yaitu pemanfaatan harta zakat secara produktif.

Perbedaan pendapat itu muncul seiring terus berkembangnya inovasi pengelolaan zakat. Tidak hanya dari segi penghimpunan, tapi juga penyaluran. Saat ini, pro kontra pengelolaan zakat terjadi pada langkah sejumlah lembaga amil zakat yang membeli atau mengadakan berbagai aset, fasilitas, dan layanan bagi *mustahiq*. Banyak dari mereka mendirikan sekolah dan klinik kesehatan gratis. Mereka juga mendirikan berbagai balai latihan kerja (BLK) dengan dana zakat. Pro kontra semakin menghangat ketika tidak semua ulama dan cendekiawan muslim memiliki pendapat sama mengenai hal itu. Perbedaan pendapat mereka dilandasi pada kepedulian agar dana zakat dapat dimanfaatkan secara tepat dan bermanfaat besar bagi penerima zakat (*mustahiq*).

Menurut cendekiawan muslim Adiwirman Azwar Karim,²⁴ zakat bermanfaat untuk pembangunan berbagai fasilitas dan mengembangkan layanan. Oleh karena itu, lembaga amil perlu kembali kepada QS. Al-Taubah ayat 60, yaitu

²³ "Bait al-mal dalam Tinjauan Sejarah" dalam <http://elfarisy-frozz.blogspot.com/2012/06/baitul-mal-dan-ziswa.html>. Di akses pada tanggal 14 maret 2014.

²⁴ Noor Aflah, *Arsitektur Zakat Indonesia*, (Jakarta: Universitas Indonesia-Press, 2009), hal. 133.

Artinya: Sesungguhnya zakat-zakat itu hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, para muallaf yang dibujuk hatinya, untuk memerdekakan budak, orang-orang yang berhutang untuk investasi di jalan Allah dan orang-orang yang sedang dalam perjalanan, sebagai sesuatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana.²⁶

Delapan golongan penerima zakat dalam ayat di atas terbagi dalam dua golongan besar. Pertama, empat penerima zakat yang harus menerima dana zakat langsung untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, di antaranya seperti fakir dan miskin. Kedua, empat penerima zakat yang alokasi dana zakat mereka bisa digunakan untuk kepentingan pembangunan fasilitas. QS. Al-Taubah ayat 60 menjelaskan empat golongan pertama dengan menggunakan kata *li al-fuqara'*, yang dimaksudkan untuk pemanfaatan zakat secara langsung. Sedangkan, empat golongan lainnya menggunakan kata *fii* yang dimaksudkan untuk pemanfaatan secara tidak langsung. Berdasarkan pendapat tersebut maka penyaluran zakat bagi empat golongan pertama harus dilakukan secara langsung yang dapat dimanfaatkan secara cepat terutama untuk konsumsi. Zakat tidak boleh disalurkan bagi mereka dalam bentuk pinjaman bergulir, gedung, atau berbagai fasilitas lainnya. Bentuk langsungnya dapat berupa kebutuhan pokok seperti zakat fitrah atau uang yang dibedakan sebagai zakat bagi mereka untuk memenuhi kebutuhan hidup.²⁷

Tanggapan lain tentang pemanfaatan zakat disampaikan oleh Didin Hafidhuddin. Menurut Didin, penggunaan kata *li al-fuqara'* dalam pemanfaatan zakat sebagaimana QS. al-Taubah ayat 60 berarti untuk kepemilikan saja, tetapi *li al-fuqara'* di sini mempunyai arti *li al-manfaat* (untuk mendapatkan manfaat). Jika *li al-fuqara'* hanya dimaknai sebagai kepemilikan, maka zakat yang diberikan kepada fakir miskin akan digunakan semau mereka, sehingga terkesan kurang mendidik. Didin menyatakan bahwa dana zakat yang sudah diberikan kepada fakir miskin memang menjadi hak mereka secara mutlak. Karenanya mau diapakan terserah mereka.²⁸ Akan tetapi, pada prinsipnya pemanfaatan harta

²⁵ Al-Qur'an Al-Karim, hlm. 288.

²⁶ Nor Aflah, Op. Cit., hlm. 138.

²⁷ Nor Aflah, Op. Cit., hlm. 138.

zakat harus selaras dengan tujuan untuk kemaslahatan dan kepentingan *mustahiq* zakat.

Selanjutnya, pendayagunaan zakat menurut Didin perlu inovasi lebih modern. Didin kurang setuju dengan pendapat yang mengatakan dana zakat tidak boleh digunakan untuk pembelian aset. Sebab hal itu akan menghambat inovasi pengelolaan zakat di Indonesia. Pemanfaatan dana zakat di era perkembangan bisnis justru berperan sangat penting dalam meningkatkan kesejahteraan *mustahiq*. Berbagai kegiatan usaha yaitu melalui konsep pemanfaatan zakat tidak langsung atau melalui skim zakat produktif yang bermanfaat untuk kesejahteraan *mustahiq*.

Prinsip dasar pemanfaatan zakat yang terpenting adalah terwujudnya dua fungsi zakat, yaitu pertama untuk membersihkan harta benda dan jiwa (fitrah) manusia. Kedua, zakat itu berfungsi sosial sebagai sarana saling berhubungan sesama manusia terutama sebagai jembatan antara si kaya dan si miskin.²⁸ Dana zakat mempunyai dimensi vertikal berupa hubungan kepada Allah SWT dan hubungan horizontal berupa hubungan dengan manusia.

Berdasarkan kerangka konsep fungsi dan pemanfaatan dana zakat, maka disimpulkan bahwa pemanfaatan dana zakat dapat digolongkan dalam empat bentuk,²⁹ yaitu bentuk pertama bersifat konsumtif tradisional, yaitu zakat dibagikan kepada *mustahiq* untuk dibagikan langsung, seperti zakat fitrah yang diberikan kepada fakir miskin untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari atau zakat *mal* (harta) dibagikan langsung kepada para *mustahiq*. Bentuk kedua yaitu konsumtif kreatif, yaitu zakat yang diwujudkan dalam bentuk lain dari barangnya semula, seperti diberikan dalam bentuk alat-alat sekolah, beasiswa, cangkul, gerabah dan sebagainya. Bentuk ketiga yaitu bersifat produktif tradisional, yaitu dimana zakat diberikan dalam bentuk barang-barang yang produktif seperti kambing, sapi, alat cukur, pertukangan, mesin jahit dan lain-lain. Pemberian dalam bentuk ini akan dapat menciptakan suatu usaha atau memberikan lapangan kerja baru bagi fakir miskin. Bentuk keempat adalah produktif kreatif, yaitu zakat diwujudkan dalam bentuk permodalan bergulir baik untuk permodalan

²⁸ Direktorat Pemberdayaan Zakat, Op Cit., hlm. 189.

²⁹ Ibid., hlm. 189.

proyek sosial atau untuk membantu atau menambah modal pedagang/pengusaha kecil. Pemanfaatan zakat dalam bentuk ketiga dan keempat itu adalah yang mendekati pada arti pendayagunaan, yang harus kita kembangkan, sehingga makna syariat zakat baik dari segi fungsi ibadah maupun sosialnya dapat tercapai seperti yang diharapkan.

E. Penutup

Kelembagaan pengelolaan zakat di Indonesia memiliki beberapa model, yaitu pengelolaan zakat yang di kelola lembaga swadaya masyarakat (LAZ), pengelolaan zakat yang dikelola melalui perbankan dan pengelolaan zakat di kelola oleh pemerintah (BAZNAS). Model-model kelembagaan pengelolaan zakat tersebut belum mencerminkan sistem kelembagaan pengelolaan zakat dengan sistem manajemen yang modern, terawasi dan akuntabel. Hal ini dapat dibuktikan bagaimana epistemologi model-model kelembagaan pengelolaan zakat tersebut belum terintegrasi satu dengan model yang lainnya.

Sistem kelembagaan pengelolaan zakat di Indonesia sudah saatnya untuk berbenah. Pembenahan secara mendasar dimulai pada ranah paradigmatis yaitu dengan mengubah kelembagaan pengelolaan zakat dari sistem kelembagaan pengelolaan zakat yang konservatif kepada kelembagaan pengelolaan zakat yang efektif, akuntabel, inovatif, dan modern. Sistem kelembagaan pengelolaan zakat yang efektif, akuntabel, inovatif dan modern yang di maksud adalah kelembagaan pengelolaan zakat yang terintegrasi. Terintegrasi kelembagaannya dan terintegrasi tiga sistem fungsional yaitu fungsi penghimpunan, fungsi pendayagunaan, dan fungsi pengawasan. Sistem konservatif yang menjadi problem paradigmatis yaitu tentang substansi dan implementasi zakat yang terfokus pada 4 unsur zakat, yaitu konsep dan makna kelompok atau orang yang memberi zakat (*muzakki*), kelompok atau orang yang menerima zakat (*mustahiq*), inovasi model kelompok atau orang yang mengelola zakat (*amil*) dan inovasi bentuk harta-benda zakat.

Daftar Pustaka

- "Bait al-mal dalam Tinjauan Sejarah" dalam <http://elfarisy-frozz.blogspot.com/2012/06/baitul-mal-dan-ziswa.html>. Di akses pada tanggal 14 maret 2014.
- A. Djazuli, *Ushul Fiqh: Metodologi Hukum Islam, Edisi I, Cet. I*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2000).
- Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa: Suatu Pencarian*, (Yogyakarta: FH-UII, 2005).
- Direktorat Zakat Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, *Pedoman Zakat*, (Jakarta: Departemen Agama, 2009).
- Ibnu Elmi AS. Pelu, "Titik Taut Kewenangan Peradilan Agama dan Peradilan Umum dalam Perundang-undangan di Indonesia," *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum 2010.
- Noor Aflah, *Arsitektur Zakat Indonesia*, (Jakarta: Universitas Indonesia-Press, 2009).
- Saichul Hadi Permana, *Pendayagunaan Zakat dalam Pembangunan Nasional*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1997).
- Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1991).
- Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.
- Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.
- Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.
- Wahbah Al-Zuhaili, *Zakat Kajian Berbagai Mazhab*, (Terj. Agus Efendi dan Baharuddin Fananny), (Bandung: PT Remaja Rosda Karya, 2000).
- Yusuf Qardawi, *Hukum Zakat: Studi Komparatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat berdasarkan Qur'an dan Hadits*, terjemah: Salman Harun, Didin Hafidhuddin, Hasanuddin, (Bogor: Pustaka Litera AntarNusa, 2007).

WILAYAH PERBATASAN KALIMANTAN DALAM PERSPEKTIF HUKUM AGRARIA

Ali Murtadho Emzaed*

E-mail: alimurtadhoemzaed@gmail.com

Abstrak

Perbincangan terhadap isu-isu wilayah perbatasan akan selalu menarik dari berbagai kalangan. Karena wilayah perbatasan merupakan halaman depan negara ini ketika dihadapkan secara teritorial dengan negara lain. Ukuran kedaulatan sebuah negara berawal dari sebuah batas wilayah suatu negara. Pulau Kalimantan yang luasnya lima kali pulau Jawa berbatasan darat secara langsung dengan negara Malaysia yang mempunyai panjang hampir dua ribu kilometer. Ibarat sebuah sabuk yang melintasi tiga provinsi yakni provinsi Kalimantan Barat, provinsi Kalimantan Timur, dan Kalimantan Utara telah dihuni oleh masyarakat dengan kondisi yang memprihatinkan. Sebab selama ini wilayah perbatasan ditempatkan sebagai wilayah halaman belakang negara ini yang berdampak luputnya perhatian negara terhadap wilayah perbatasan. Kondisi ini paradoks dengan wilayah perbatasan negara tetangga malaysia. Infrastruktur dibangun, kesejahteraan masyarakat wilayah perbatasan menjadi prioritas utama negara malaysia. Tidak jarang masyarakat Indonesia yang ada di wilayah perbatasan melakukan aktivitas kesehariannya di negara tetangga malaysia. Secara geopolitik akan membahayakan kedaulatan negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Nasionalisme mereka terkikis akibat ketimpangan kesejahteraan di ketiga wilayah perbatasan tersebut. Dalam tulisan ini, penulis menawarkan sebuah tesis dalam perspektif hukum agraria yang terkait dengan hak-hak atas tanah masyarakat wilayah perbatasan. Penulis berharap bahwa tulisan ini seyogyanya dapat menjadi bagian solusi dalam upaya mengurai benang kusut permasalahan wilayah perbatasan yang kemudian perlu diintegrasikan dengan program pemerintah tentang Rencana Pembangunan Jangka menengah ataupun Jangka Panjang(RPJM atau RPJP).

Kata Kunci: Wilayah, Perbatasan, hukum, Agraria

* Penulis adalah Pegawai Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri Palangka Raya. Alamat Kantor: Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri Palangka Raya Jl. G. Obos Komp. Islamic Centre Palangka Raya Kalimantan Tengah 73112.